

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Le régime juridique actuel du service universel dans le domaine des télécommunications

De Locht, Priscilla

Published in:

Service universel, concurrence et télécommunications

Publication date:

1999

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

De Locht, P 1999, Le régime juridique actuel du service universel dans le domaine des télécommunications. Dans *Service universel, concurrence et télécommunications*. Cahiers du CRID, Numéro 15, Story Scientia, Bruxelles, p. 35-50.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

SECTION 1

LE REGIME JURIDIQUE ACTUEL DU SERVICE UNIVERSEL DANS LE DOMAINE DES TELECOMMUNICATIONS

Priscilla de Loch

Les activités d'intérêt général occupent une place importante dans la réglementation belge des télécommunications et ont fait l'objet ces dernières années d'une considérable évolution.

En 1991, une loi portant réforme de certaines entreprises publiques économiques est adoptée en Belgique. L'objectif de la réforme étant d'assurer la compétitivité des entreprises publiques et d'améliorer les conditions dans lesquelles elles exercent leurs missions de service public, l'article 1^{er} du titre 1^{er} de la loi de 1991 introduit la règle d'autonomie de gestion pour ces entreprises, autonomie contrebalancée par la conclusion d'un contrat de gestion en ce qui concerne les missions de service public.

Sous l'influence américaine puis européenne, la Belgique va en 1995 introduire dans sa réglementation le concept de service universel. A l'époque, les missions de service public et le service universel visaient essentiellement le service de téléphonie vocale qui était sous le monopole de Belgacom. Alors qu'ils portaient principalement sur un même service, les outils réglementaires des missions de service public et du service universel différaient. Il devenait nécessaire de trouver une solution à cette double réglementation. En outre, avec la libéralisation complète des infrastructures et des services prévue pour le 1^{er} janvier 1998, se posait la question du monopole de Belgacom.

En 1997, le système introduit un nouveau régime juridique sous-tendu par le principe de la concurrence.

Le présent texte entend donner dans un premier chapitre un aperçu général du régime juridique actuel européen du service universel. Le deuxième chapitre étudiera le service universel au sein du service public belge des télécommunications.

1. LE SERVICE UNIVERSEL SELON LE DROIT EUROPEEN

Principalement, trois directives sont actuellement à prendre en considération dans le cadre du service universel, la directive : 98/10/CE¹ dite « directive ONP téléphonie vocale », la directive 97/33/CE² dite « directive interconnexion » et la directive 96/19/CE dite directive « pleine concurrence »³. En outre, le « First monitoring report on universal service in telecommunications in the European Union » et deux communications⁴ relatives au service universel indiquent les grandes lignes directrices en cette matière mais, contrairement aux directives, n'ont pas de force juridique contraignante.

Les objectifs de la directive « ONP téléphonie vocale » sont de garantir la mise à disposition, dans l'ensemble de la Communauté, de services téléphoniques publics fixes de bonne qualité et de définir l'ensemble des services auxquels tous les utilisateurs, y compris les consommateurs, devraient avoir accès dans le cadre du service universel, à un prix abordable, à la lumière de conditions spécifiques nationales⁵.

La directive « ONP téléphonie vocale » définit en son article 2, f, le service universel comme « un ensemble de services minimal défini d'une qualité donnée, qui est accessible à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un prix abordable ».

¹ Directive 98/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 1998 concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel, *J.O.C.E.* n° L 101/24 du 1^{er} avril 1998, dite directive « ONP téléphonie vocale ».

² Directive 97/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997 relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP), *J.O.C.E.*, n° L 199/32, du 26 juillet 1997 dite « directive interconnexion ».

³ Directive 96/19/CE de la Commission du 13 mars 1996 modifiant la directive 90/388/CEE en ce qui concerne la réalisation de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications, *J.O.C.E.*, n° L 74/13 du 22 mars 1996 dite « directive pleine concurrence ».

⁴ Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au comité des Régions : Le service universel des télécommunications dans la perspective d'un environnement pleinement libéralisé, un élément essentiel de la Société de l'information. (COM (96) 73, 13/03/96) dite Communication « service universel dans un environnement libéralisé » et Communication de la Commission sur les critères d'évaluation pour les systèmes nationaux de calcul du coût et de financement du service universel dans les télécommunications, et les lignes directrices pour les États membres en ce qui concerne le fonctionnement de tels systèmes (COM (96) 608, 27/11/96) dite Communication « financement du service universel ».

⁵ Article 1 de la directive « ONP téléphonie vocale ».

Une caractéristique importante du service universel est le concept de l'abordabilité. En effet, si l'orientation en fonction des coûts devait s'appliquer au service universel, celui-ci disparaîtrait car il y a des hypothèses⁶ où les coûts seraient tellement élevés qu'on ne pourrait réaliser le service universel. Le caractère abordable du prix est un élément-clé du concept de service universel. Mais ainsi que le précise la communication « service universel dans un environnement libéralisé », « le caractère du prix n'est pas au nombre des exigences explicitement prévues par la directive 'ONP téléphonie vocale'. En fait cette question est à traiter au niveau national car elle dépend étroitement des circonstances nationales particulières et des objectifs des politiques menées par chaque pays (...) Néanmoins, le caractère abordable du prix constitue un élément crucial au regard de l'objectif d'accès de chaque citoyen au service des télécommunications (...) ».

La directive ONP téléphonie vocale établit dans son chapitre II le contenu du service universel qui vise :

- les raccordements au réseau et accès aux services téléphoniques,
- les services d'annuaires,
- les postes téléphoniques payant publics,
- les mesures spécifiques en faveur des utilisateurs handicapés et des utilisateurs ayant des besoins sociaux spécifiques,
- les services de renseignements téléphoniques et d'assistance,
- les numéros d'appel d'urgence.

Le contenu de la directive est essentiellement lié à la téléphonie vocale considérée aujourd'hui comme un besoin d'intérêt général de première nécessité. Or, ainsi que le précise la communication « service universel dans un environnement libéralisé », le concept de service universel est un concept dynamique et évolutif qui doit répondre aux changements des besoins et des attentes des citoyens européens.

Si la directive prévoit que les Etats membres peuvent soumettre à certaines exigences supplémentaires la fourniture de services de télécommunications, elle n'en reste pas moins pour autant « ONP téléphonie vocale », c'est-à-dire ciblée sur la téléphonie vocale. Il faudrait peut-être envisager une possibilité de champ d'application plus large.

En ce qui concerne le mécanisme de financement de ces services, seuls les services mentionnés dans la directive peuvent être financés par le secteur, mais la directive ajoute dans son article 4 que les Etats membres peuvent

⁶ Par exemple, la demande de raccordement au réseau téléphonique d'une maison complètement isolée.

décider d'une politique plus large en la matière et soumettre à certaines exigences supplémentaires la fourniture de services de télécommunications sans toutefois que cela puisse être financé par le secteur.

La directive «interconnexion» vise le service universel en son article 5. Cet article prévoit que lorsque les obligations de service universel représentent une charge inéquitable pour un organisme, l'Etat membre peut mettre en place un mécanisme de partage du coût net des obligations de service universel avec d'autres organismes exploitant des réseaux publics de télécommunications et des services de téléphonie vocale accessibles au public. Ce mécanisme de financement est soit établi spécifiquement à cet effet et géré par un organisme indépendant des bénéficiaires, soit peut prendre la forme d'une redevance supplémentaire ajoutée à la redevance d'interconnexion. La directive précise en outre que seuls les réseaux publics de télécommunications et les services de télécommunications accessibles au public figurant à l'annexe 1 première partie (de la directive) peuvent être financés de cette manière.

Selon l'annexe 1 première partie de la directive «ONP téléphonie vocale», le réseau téléphonique public fixe est défini comme : «le réseau téléphonique public commuté qui assure le transfert, entre les points de terminaison du réseau en position fixe, de la parole et des informations audio de largeur de bande de 3,1 kHz, pour permettre entre autres : la téléphonie vocale, les communications par télécopie du groupe III, conformément aux recommandations UIT-T de la 'série T', la transmission de données par la bande vocale grâce à l'utilisation de modems, à un débit d'au moins 2 400 bits/s conformément aux recommandations UIT-T de la 'série V'. L'accès au point de terminaison du réseau de l'utilisateur final s'effectue par un ou plusieurs numéros du plan national de numérotation ».

Le service téléphonique public fixe y est quant à lui défini comme : «la fourniture à l'utilisateur final, en position fixe, d'un service permettant l'émission et la réception d'appels nationaux et internationaux; il peut comprendre l'accès aux services d'urgence (112), la fourniture de services par standardiste, les services d'information des annuaires, la fourniture de téléphones publics payants, la fourniture de services dans des conditions particulières et/ou la fourniture de compléments de service spéciaux pour les personnes handicapées ou ayant des besoins sociaux particuliers ». L'accès à l'utilisateur final s'effectue par un ou plusieurs numéros du plan national de numérotation.

La directive « pleine concurrence » modifiant la directive 90/388/CE⁷ dite directive « services », établit la pleine concurrence pour l'exploitation et la fourniture des réseaux et services de télécommunications. En Belgique, seuls les services de téléphonie vocale étaient encore sous monopole. La directive précise que le régime national pour assurer le coût net de la fourniture des obligations du service universel ne s'applique qu'aux entreprises exploitant des réseaux publics de télécommunications et alloue les charges respectives à chaque entreprise selon des critères objectifs et non discriminatoires et conformément au principe de proportionnalité⁸.

2. LE SERVICE PUBLIC BELGE DES TELECOMMUNICATIONS

Alors que selon le principe de la loi du 21 mars 1991⁹, les missions de service public étaient régies par un contrat de gestion, le rôle du contrat de gestion va fortement diminuer dans le système de 1997.

Initialement, seul le concept de missions de service public était envisagé. Le concept de service universel n'a été introduit dans le régime juridique belge qu'en 1995¹⁰ afin de se conformer aux exigences européennes. A ce moment, le système belge a connu à la fois le concept de missions de service public régi par un contrat de gestion et celui de service universel régi par arrêtés royaux.

Cette coexistence va engendrer deux problèmes auxquels la loi de décembre 1997¹¹ va remédier.

Tout d'abord les deux concepts (missions de service public et service universel) et les deux outils réglementaires (contrat de gestion et arrêtés royaux) portaient essentiellement sur le même service : la téléphonie vocale. Ces contradictions sont résolues par la loi de 1997 qui fait du service universel, à l'instar de la solution française, un sous-élément des missions de service

⁷ Directive 90/388/CEE de la Commission du 28 juin 1990 relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications, *J.O.C.E.*, n° L 192/10 du 24 juillet 1990 dite directive « services ».

⁸ Article 4 *quater* de la directive « pleine concurrence ».

⁹ Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, *Mon. b.*, 27 mars 1991. Cette loi telle que modifiée sera nommée « loi ».

¹⁰ Loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions fiscales, financières et diverses, *Mon. b.*, 23 décembre 1995.

¹¹ Loi du 19 décembre 1997 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques afin d'adapter le cadre réglementaire aux obligations en matière de libre concurrence et d'harmonisation sur le marché des télécommunications découlant des décisions de l'Union européenne, *Mon. b.*, 30 décembre 1997.

public de Belgacom et inscrit dans l'article 58¹² de la loi EPA, le principe selon lequel le contrat de gestion ne s'applique plus qu'aux missions d'intérêt général.

Si le rôle du contrat de gestion a fortement diminué, il convient de souligner qu'il n'a cependant pas été complètement éliminé de l'organisation des missions de service public afin que Belgacom garde le statut d'entreprise publique au sens de l'article 1^{er} de la loi¹³.

Ensuite, selon le système introduit par la loi de 1995, le service universel, à savoir la détermination de son contenu concret, la fixation de son coût et l'organisation de son financement étaient, selon les vœux de la loi de l'époque, régis par arrêté royaux. Or selon un arrêt de la Cour d'arbitrage du 17 avril 1997¹⁴, les redevances nécessaires pour nourrir le fonds destiné à financer le service universel étaient à considérer comme des impôts et devaient donc être fixés par la loi.

Cependant, il n'aurait pas suffi d'inclure la seule organisation du fonds dans la loi. La Cour d'arbitrage précise en effet dans son arrêt que : « en vertu de l'article 85^{quater} §2 de la loi de 1991, le Roi arrête le niveau de participation ainsi que les conditions d'intervention du fonds pour le service universel, afin d'être en mesure de calculer le coût net de ce service. En vertu de l'article 85^{bis} de ladite loi, le Roi arrête la liste des services prestés au titre du service universel et les conditions techniques et financières de prestation de celui-ci. En Lui donnant compétence pour définir le contenu concret du service universel, d'une part, et pour fixer les conditions d'intervention du Fonds, d'autre part, le législateur habilite le Roi à édicter des normes sur la base desquelles, selon la disposition attaquée, le montant total de l'impôt sera déterminé ».

Ainsi, selon la Cour d'arbitrage, l'ensemble des éléments qui interviennent pour la fixation d'un impôt doivent être prévus dans la loi. En

12 L'article 58 dispose que : « les missions de service public de Belgacom consistent en la fourniture du service public de télécommunications visé à l'article 82 ».

Par dérogation à l'article 3, le contrat de gestion entre l'Etat et Belgacom porte exclusivement sur les missions d'intérêt général visées à l'article 82, 3° ».

13 L'article 1 §1 dispose que : « Chaque organisme d'intérêt public qui doit disposer d'une autonomie de gestion dans un secteur industriel ou commercial donné, peut, après adaptation par la loi de son statut organique aux dispositions du présent titre, obtenir une telle autonomie par la conclusion d'un contrat de gestion avec l'Etat aux conditions de la présente loi ».

14 C.A., arrêt n°21/97 du 17 avril 1997, *Mon. b.*, 25 avril 1997.

conséquence, la loi de 1997 a intégré toutes les dispositions organisant concrètement le service universel dans la loi elle-même et ses annexes¹⁵.

Avant d'entrer dans la description du système actuel du service public des télécommunications tel que prévu par la loi belge¹⁶, il y a lieu de souligner que l'article 122 de la loi prévoit que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, supprimer, compléter, modifier, ou remplacer les dispositions de la loi aux fins d'une conformité au droit communautaire¹⁷ et notamment aux règlements et directives en vigueur en matière de fourniture de réseaux ouverts. Toutefois, il convient de préciser que l'arrêté royal sera abrogé s'il n'est pas confirmé par la loi dans les quinze mois qui suivent sa publication au Moniteur belge.¹⁸

En ce qui concerne les missions de service public de Belgacom, l'article 58 de la loi les définit comme étant la fourniture du service public de télécommunications.

Le service public de télécommunications selon l'article 82 de la loi est assuré dans le respect des principes *de continuité, d'adaptabilité et d'égalité*.

« Le principe de continuité du service consacre le caractère de nécessité et de permanence du service public. Il signifie également que le fonctionnement du service public ne peut être entravé par les circonstances qui pourraient affecter une activité privée ; les nécessités de la continuité et l'intérêt général priment sur les autres intérêts, même juridiquement protégés »¹⁹.

La loi d'adaptabilité est destinée à permettre l'adaptation du service public aux exigences variables de l'intérêt général. L'autorité publique a le pouvoir de modifier unilatéralement et à tout moment les conditions,

¹⁵ Un projet d'arrêté royal coordonnant les dispositions du titre III, certaines dispositions du Chapitre 10 du Titre I et les annexes à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, *non encore publié*, intègre les annexes dans la loi.

¹⁶ Dans ce chapitre, on entend par « loi » la loi du 21 mars 1991 telle que modifiée en 1997. Il est à noter qu'il existe un projet d'arrêté royal coordonnant les dispositions du titre III, certaines dispositions du chapitre 10 du titre I et les annexes à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, *non encore publié*. Nous nous référons donc dans ce chapitre à la numérotation actuelle de la loi.

¹⁷ Selon le projet d'arrêté royal coordonnant les dispositions du titre III, certaines dispositions du Chapitre 10 du Titre I et les annexes à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, cet article 122 devient l'article 152 de la loi.

¹⁸ Article 122 §3 de la loi .

¹⁹ DEOM D., *Le statut juridique des entreprises publiques*, Bruxelles, Story Scientia, 1990, pp. 423-424 in BOCK I., DEBROUX P., POULLET Y., THIRAN C. , van der MENSBRUGGHE F., *Le contrat de gestion, ses limites, ses potentialités*, Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, Bruxelles, 1995, p. 19.

l'organisation et le fonctionnement du service public afin de répondre à l'intérêt public²⁰.

La loi d'égalité sous-tend le principe de non-discrimination. « Elle exige dès que l'utilisateur se trouve dans les conditions fixées d'une manière impersonnelle et générale par la loi ou le règlement du service public, d'une part, qu'il puisse bénéficier des avantages ou des prestations de celui-ci, d'autre part, qu'il en supporte les charges sans la moindre discrimination »²¹.

Le service public de télécommunications comprend :

- le **service universel** des télécommunications tel que défini aux articles 84 à 86 de la loi,
- les services obligatoires de télécommunications en vue d'assurer l'**accès universel** dont le contenu est fixé à l'article 86bis de la loi,
- les **missions d'intérêt général** dans le domaine des télécommunications visées à l'article 86ter de la loi

2.1. Le service universel

Le service universel est défini à l'article 68, 16° de la loi comme étant « la fourniture de services de télécommunications permettant l'accès à un ensemble minimal de services définis d'une qualité donnée à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et à un prix abordable ».

2.1.1. Contenu et modalités de fourniture

L'article 84 de la loi énumère les services qui sont prestés au titre de service universel.

Les huit services énumérés concernent :

- la mise à disposition sur tout le territoire, à toute personne qui en fait la demande, de l'accès au réseau public fixe de base permettant la fourniture du service de téléphonie vocale de base, la communication par télécopie des groupes I, II et III conformément aux recommandations UIT de la série T et la transmission de données par bande vocale grâce à l'utilisation de modems avec un débit d'au moins 2.400 bits/s. conformément aux recommandations UIT de la série V, l'accès de l'utilisateur final s'effectue par un ou plusieurs numéros du plan national de numérotation;

Ce texte peut être lu de deux manières :

²⁰ BOCK I., DEBROUX P., POULLET Y., THIRAN C., van der MENSBRUGGHE F., *op. cit.*, p. 21.

²¹ *Ibidem.*, p. 22.

- soit c'est l'accès au réseau public fixe *ainsi que* le service de téléphonie vocale de base, la communication par télécopie et la transmission de données par bande vocale qui font partie du service universel. Dans ce cas, deux services (communication par télécopie, transmission de données) sont intégrés dans le service universel alors qu'ils ne peuvent être financés par le fonds.
- soit, c'est l'accès au réseau public fixe *permettant* la fourniture de certains services qui est visé. L'accent est alors mis sur la qualité du réseau. C'est cette interprétation qui est retenue par la directive Interconnexion. Selon la communication de mars 1996, « l'ajout de l'accès au réseau à la notion de service universel confère aux utilisateurs la possibilité d'accéder non seulement au service de téléphonie vocale défini, mais aussi à tous les services qui peuvent être fournis via les réseaux de télécommunications actuels (chacun aura donc accès aux services interactifs et en ligne, y compris à internet, à condition de disposer d'un ordinateur et d'avoir souscrit un abonnement auprès d'un prestataire d'accès à internet). ». Si toutefois on retient cette interprétation, le service de téléphonie vocale n'apparaît pas dans le service universel.

Afin de remédier à cette difficulté, un projet d'arrêté royal²² apporte une précision à l'article 84 §1 de la loi afin de mettre nettement en évidence que le service universel comporte la mise à disposition sur tout le territoire à la fois du service de téléphonie vocale de base *et* de l'accès au réseau public.

- l'acheminement gratuit des appels d'urgence;
- la mise à disposition d'un service d'assistance aux abonnés;
- la mise à disposition d'un service de renseignements aux abonnés;
- la fourniture de manière continuée, en cas de non-paiement de la facture téléphonique, des éléments du service universel de téléphonie vocale de base suivants : la possibilité d'être appelé par un autre abonné, à l'exclusion des appels payables à l'arrivée, et la possibilité d'appeler les services d'urgence visés à l'article 8 de l'annexe 1²³ de certains éléments de téléphonie vocale de base;
- l'établissement, la maintenance et le fonctionnement des postes téléphoniques payants publics;

²² Projet d'arrêté royal adaptant certaines dispositions de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques aux directives de la Commission européenne et modifiant certaines dispositions de cette loi relatives au service universel, *non encore publié*.

²³ Les services d'urgence accessibles gratuitement selon l'article 8 sont les suivants : service médical d'urgence, pompiers, services de police, centre antipoison, prévention du suicide, centres de téléaccueil, service écoute-enfants.

- l'édition de l'annuaire universel dans les zones où aucune des personnes visées à l'article 113 de la loi²⁴ n'édite un tel annuaire;

En ce qui concerne l'annuaire universel, un projet d'arrêté royal²⁵ impose à l'éditeur des obligations complémentaires afin d'assurer le caractère universel²⁶ de cet annuaire. L'annuaire doit en effet reprendre dans un classement alphabétique, l'ensemble des utilisateurs finals par commune, y inclus les personnes cohabitantes qui ont manifesté l'intention de figurer dans l'annuaire sous leur propre nom. L'annuaire universel doit aussi reprendre une liste d'informations telle que définie en annexe à l'arrêté²⁷. Les personnes souhaitant confectionner, vendre ou distribuer un annuaire en font la déclaration à l'Institut²⁸. Ces mêmes personnes peuvent confectionner, éditer et distribuer ou faire confectionner, éditer et distribuer un annuaire universel pour les zones géographique qu'elles déterminent²⁹.

- la fourniture du service de téléphonie vocale de base à des conditions tarifaires facilitant l'accès à ce service aux personnes désignées aux points 1, 2, 3 et 4 de l'annexe B de l'annexe 1³⁰ de la loi à des personnes spécifiques et à des conditions tarifaires particulières.

2.1.2. Prestataire(s)

La loi prévoit que c'est Belgacom qui est tenue d'assurer la fourniture du service public des télécommunications³¹ et donc du service universel, mais il est possible pour un autre opérateur ou plusieurs opérateurs conjointement de demander au Roi de fournir le service universel sur tout le territoire. Le Roi peut accorder cette autorisation par arrêté délibéré en Conseil des minis-

24 L'article 113 de la loi vise les personnes souhaitant confectionner, vendre ou distribuer un annuaire, celles-ci sont tenues d'en faire la déclaration à l'Institut.

25 Projet d'arrêté royal portant les conditions de confection, édition et distribution des annuaires, *non encore publié*.

26 L'article 6 §2 du projet d'arrêté royal relatif aux annuaires précise que: « Les critères assurant le caractère d'universalité de l'annuaire et des informations qu'il contient sont arrêtées par le Ministre ».

27 Article 6 §2 du projet d'arrêté royal relatif aux annuaires.

28 Article 2 du projet d'arrêté royal relatif aux annuaires.

29 Article 6 §1 du projet d'arrêté royal relatif aux annuaires.

30 L'annexe B vise les tarifs accordés par le prestataire du service universel pour raison sociale ou humanitaire. Il s'agit du tarif téléphonique social, du tarif téléphonique spécial en faveur de certains déficients auditifs et de personnes ayant subi une laryngectomie, du tarif téléphonique spécial en faveur des aveugles militaires de la guerre, du tarif téléphonique spécial en faveur des journaux quotidiens politiques et d'informations générales, de certains hebdomadaires d'information et de l'agence Belga.

31 Article 83 §1 de la loi.

tres, sur proposition de l'Institut.³² Le service universel n'est donc plus l'apanage exclusif de Belgacom. A ce jour, cependant, il n'y a encore rien de concret.

2.1.3. Financement et modalités de fourniture

L'article 84 §3 précise que les services prestés au titre du service universel sont fournis à un prix abordable dans les conditions techniques et financières fixées par l'annexe 1 de la loi.

En ce qui concerne le financement du service universel, suite à la décision de la Cour d'arbitrage, la loi elle-même et ses annexes 1 à 3 fixent une série de règles relatives au service universel³³:

Les services prestés au titre de service universel sont fournis à un prix abordable dans les conditions techniques et financières fixées par l'annexe 1 de la loi³⁴.

Afin d'assurer le financement du coût du service universel, un fonds doté de la personnalité juridique et géré par l'Institut est créé³⁵.

L'article 85 §3 prévoit l'activation du fonds au plus tôt pour le 1^{er} janvier 2000 sans cependant citer de critères à cet égard et sans tenir compte du fait que la situation d'une charge inéquitable se présentera peut-être déjà avant cette date. De plus, la loi ne se réfère pas explicitement à un constat (tel que prévu à l'article 5 de la directive « Interconnexion ») mais semble présumer ce caractère inéquitable sans qu'aucun examen additionnel par l'autorité de réglementation ne soit prévu.

La méthode de calcul du coût du service universel est fixée par la loi et par arrêté ministériel³⁶. Le calcul des coûts est vérifié et approuvé par l'Institut à défaut de quoi, Belgacom et éventuellement les autres opérateurs fournissant le service universel ne peuvent prétendre à aucune intervention du fonds³⁷.

Les personnes tenues de contribuer au fonds sont celles exploitant un réseau public de télécommunications ou celles fournissant un service de

³² Article 83 de la loi.

³³ Il importe de rappeler qu'un projet d'arrêté royal coordonnant les dispositions du titre III, certaines dispositions du Chapitre 10 du Titre I et les annexes à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, *non encore publié*, intègre les annexes dans la loi.

³⁴ Article 84 §3 de la loi.

³⁵ Article 86 §1 de la loi.

³⁶ Article 85 §1 et annexe 2 du chapitre 2 de la loi.

³⁷ Article 85 §2 de la loi.

téléphonie vocale. En outre, en application des règlements et directives de l'Union européenne, les personnes fournissant un autre service de télécommunications au public ou confectionnant, vendant ou distribuant un annuaire telles que visées à l'article 113 de la loi peuvent, le cas échéant, également être tenues de contribuer à ce fonds à la date et selon les modalités fixées par le Roi, sur avis de l'Institut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, suivant la procédure décrite à l'article 122 §§2 et 3 de la loi³⁸.

La participation au fonds est proportionnelle au chiffre d'affaires, s'il dépasse 500 millions, réalisé dans le secteur concerné et pour les services rendus à des personnes ayant un lien avec la Belgique³⁹.

La méthode de fixation du niveau de participation ainsi que les conditions d'intervention du fonds pour le service universel des télécommunications servant à couvrir le coût du service universel sont fixées dans le chapitre 4 de l'annexe 2 de la loi⁴⁰.

Les articles 84 §3 al. 2, 85 §1^{er} al. 1, 86 §3 al.2 et 86^{ter} §2 al.3, 2^{me} phrase permettent au Roi sur avis de l'Institut et par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, suivant la procédure décrite à l'article 122 §§2 et 3 de modifier les annexes à la loi⁴¹.

2. 2. Les services obligatoires de télécommunications en vue d'assurer l'accès universel

La différence entre le service universel et l'accès universel repose sur l'abordabilité. Alors que cette dernière est explicitement prévue pour la fourniture du service universel, elle n'entre pas dans le champ de l'accès universel.

2.2.1. Contenu

Les services obligatoires de télécommunications en vue d'assurer l'accès universel concernent⁴² :

- l'accès à un ensemble de lignes louées de qualité ONP au sens des directives de l'Union européenne en matière de fourniture de réseaux ouverts;

³⁸ Article 86 de la loi.

³⁹ Article 86 §2 de la loi.

⁴⁰ Article 86 §3 de la loi.

⁴¹ Selon le projet d'arrêté royal relatif à la coordination de la loi, ces articles 84 §3 al. 2, 85 §1^{er} al. 1, 86 §3 al.2 et 86^{ter} §2 al.3, 2^{me} phrase ont tous été intégrés dans le futur article 153 de la loi coordonnée.

⁴² Article 86^{bis} §1 de la loi.

- un service de commutation de données;
- l'accès à un réseau numérique à intégration de services ainsi qu'un ensemble de services basés sur ce réseau;
- un service de télex et de télégraphie.

2.2.2. Prestataire(s) et modalités de fourniture

Afin d'assurer l'accès universel à un réseau de télécommunications de base, Belgacom est tenue de fournir les services obligatoires sur tout le territoire du Royaume, selon les modalités techniques, commerciales et financières définies par le Roi sur avis de l'Institut⁴³.

Cependant, le Roi peut, sur avis de l'Institut, imposer à un organisme puissant la fourniture de tout ou partie des services obligatoires⁴⁴.

Un organisme puissant est défini par la loi comme : « un organisme détenant une position significative sur le marché et désigné comme tel par l'institut conformément à l'article 105*undecies* de la loi »⁴⁵.

Selon l'article 105*undecies*, l'Institut détermine si un opérateur est puissant ou non et publie chaque année la liste des organismes puissants fournisseurs d'un réseau public de télécommunications ou de services de télécommunications offerts au public considérés comme puissants sur un marché concerné(...). A ce jour, seul Belgacom a été notifié comme organisme puissant.

Comme pour le service universel et les missions d'intérêt général (v. *infra*), Belgacom n'a pas l'apanage exclusif de la fourniture des services obligatoires. Pourtant, l'égalité ici est négative en ce sens qu'il peut y avoir obligation pour des opérateurs puissants autres que Belgacom de fournir le service alors que pour le service universel et les missions d'intérêt général, ces opérateurs peuvent demander à les fournir sans que cela ne leur soit imposé.

2.2.3. Financement

Les services obligatoires sont financés par les utilisateurs eux-mêmes. Aucun mécanisme spécifique de partage des coûts n'est prévu à cet égard.

⁴³ Article 86*bis* §1 de la loi.

⁴⁴ Article 86*bis* §2 de la loi.

⁴⁵ Article. 68 22° de la loi.

3. LES MISSIONS D'INTERET GENERAL

3.1. *Contenu*

Les activités classées dans cette catégorie concernent⁴⁶ :

1. la collaboration à la défense civile dans le cadre du comité national des plans de défense civile;
2. la collaboration à la commission mixte des télécommunications (...);
3. la mise à disposition de lignes louées pour les réseaux de télécommunications au profit des institutions visées à l'article 91 § 2 de la loi⁴⁷;
4. la mise à disposition des hôpitaux, écoles et bibliothèques publiques d'une ligne permettant l'interactivité (pour les conditions, voir l'annexe 3);
5. d'autres missions d'intérêt général arrêtées par le Conseil des Ministres.

Il y a lieu de noter la création d' « A.S.T.R.I.D »⁴⁸, société anonyme de droit public qui a pour objet la constitution, l'exploitation, l'entretien et les adaptations et élargissements évolutifs d'un réseau de radiocommunications pour la transmission de voix et de données au bénéfice des services belges de secours et de sécurité, de la Sûreté de l'Etat et d'institutions, sociétés ou associations, de droit public ou privé, qui fournissent des services dans le domaine des secours et de la sécurité. La loi prévoit qu'A.S.T.R.I.D. peut, aux conditions fixées par le Roi, coopérer aux missions d'intérêt général confiées à Belgacom ou à d'autres opérateurs par ou en vertu de l'article 86ter de la loi. Les conditions selon lesquelles A.S.T.R.I.D. exécutera ses missions de service public seront fixées dans un contrat de gestion qu'elle conclura avec l'Etat.

3.2. *Prestataire(s) et modalités de fourniture*

En ce qui concerne les activités concernant la défense civile, la commission mixte des télécommunications et la mise à disposition de lignes louées pour les réseaux de télécommunications au profit des institutions visées à l'article 91 § 2 de la loi, l'article 86ter prévoit que :

⁴⁶ Article 86ter de la loi.

⁴⁷ *N.B.* : il n'y a pas de § 2 à l'article 91 de la loi. Le § 1^{er} vise les services relevant du Ministre de la Défense nationale ou du Ministre de l'Intérieur, l'OTAN et les Forces alliées.

⁴⁸ Loi du 8 juin 1998 relative aux radiocommunications des services de secours et de sécurité, *Mon. b.*, 13 juin 1998.

- BELGACOM est tenue d'y participer selon les modalités du contrat de gestion conclu avec l'Etat⁴⁹ ;
- Les autres opérateurs peuvent participer seuls ou ensemble à ces activités aux conditions fixées par le Roi et sur avis de l'Institut.

En ce qui concerne la mise à disposition des hôpitaux, écoles et bibliothèques publiques d'une ligne permettant l'interactivité, BELGACOM (est tenue de) l'assurer également selon les modalités du contrat de gestion conclu avec l'Etat⁵⁰. L'article 86^{ter} §2 précise toutefois que « cette mise à disposition est faite dans les conditions décrites à l'annexe 3 de la loi ». On peut s'interroger sur le fait que tandis que l'article 58 de la loi précise que le contrat de gestion entre l'Etat et Belgacom portera exclusivement sur les missions d'intérêt général, les conditions de celles-ci sont fixées dans la loi.

Les autres opérateurs pourraient intervenir dans ce domaine aux conditions fixées par le Roi et sur avis de l'Institut⁵¹. Il importe de souligner que Belgacom négocie et a déjà conclu un contrat avec la Communauté française quant à la fourniture de ce service tandis que les autres opérateurs qui souhaiteraient fournir ce service n'en connaissent même pas encore les modalités.

BELGACOM pourrait aussi être chargée par arrêté délibéré en Conseil des ministres d'autres missions d'intérêt général. Encore une fois, d'autres opérateurs pourraient intervenir dans ce domaine aux conditions fixées par le Roi sur avis de l'Institut⁵².

En ce qui concerne les autres missions d'intérêt général dont pourrait être chargée BELGACOM, rien n'est prévu dans la loi quant aux modalités de fourniture.

3.3. *Financement*

Selon l'article 7 du deuxième contrat de gestion conclu entre l'Etat et Belgacom⁵³, l'Etat réserve à Belgacom pour l'accomplissement de sa mission d'intérêt général vis-à-vis des écoles, bibliothèques et hôpitaux un montant maximum de 860.000 francs (hors T.V.A.) que Belgacom devra ventiler selon les dispositions de l'article. Le contrat de gestion prévoit donc une rémunération à Belgacom pour cette mise à disposition sans toutefois prévoir

⁴⁹ Article 58 combiné avec les articles 82, 3° et 86^{ter} de la loi.

⁵⁰ Article 58 combiné avec les articles 82, 3° et 86^{ter} de la loi.

⁵¹ Article 86^{ter} §2 de la loi.

⁵² Article 86^{ter} §3 de la loi.

⁵³ Arrêté royal du 22 juin 1998 portant approbation du contrat de gestion entre l'Etat belge et Belgacom, *Mon. b.*, 18 juillet 1998.

de méthodologie précise. Rien n'est prévu pour un autre opérateur quant à la question de rémunération de ce service et encore moins quant à la méthodologie de calcul de celui-ci. Le contrat de gestion précise seulement que si d'autres opérateurs fournissent ce service, les montants versés à Belgacom seront diminués de ceux versés aux autres opérateurs.

Pour les autres missions d'intérêt général, rien n'est prévu quant à leur financement.

CONCLUSION

D'un monopole, les télécommunications ont évolué vers la concurrence partiellement d'abord jusqu'à la libéralisation complète des infrastructures et des services ensuite. Le filigrane de cette évolution a toujours été la nécessité que tout un chacun puisse bénéficier des activités considérées comme essentielles, que la fourniture de ces dernières soit permanente et que la règle les régissant puisse être adaptée aux exigences variables de l'intérêt général. On retrouve ainsi les trois lois du service public : égalité, continuité et changement.

Actuellement, dans les textes, les télécommunications sont sans exception soumises à la concurrence. Toutefois, afin d'assurer la permanence du service public, Belgacom est désignée de par la loi comme prestataire de ce service, tout autre opérateur pouvant demander à fournir ce service ou une partie de celui-ci. La concurrence dans ce domaine est-elle pour autant effective ? En effet, à titre d'exemple, on pourrait relever que les conditions de désignation du ou des prestataires ainsi que les modalités de fourniture sont fixées par des instruments juridiques différents selon qu'il s'agisse ou non de Belgacom.

Si l'évolution du régime juridique du secteur des télécommunications a déjà été considérable, elle est cependant loin d'être arrivée à terme. D'une part, le régime actuel ne répond pas encore aux vœux d'une concurrence sans distorsion. D'autre part, les progrès technologiques sont tels que le régime juridique n'aura de cesse de se modifier pour redéfinir à chaque innovation les activités qu'un Etat ou une communauté considèrent d'intérêt général et qui nécessitent une réglementation particulière.